



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.10.2004
COM(2004) 642 final

2004/0239 (COD)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO Y DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El 24 de septiembre de 1998, el Consejo de Ministros adoptó la Recomendación sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior¹. La Recomendación pide a los Estados miembros que apoyen o creen sistemas de garantía de la calidad y animen a las instituciones de enseñanza superior y a las autoridades competentes a cooperar e intercambiar experiencias. Asimismo, insta a la Comisión a apoyar dicha cooperación y a informar acerca de la consecución de los objetivos de la Recomendación a escala de la Unión Europea y los Estados miembros.

El informe de la Comisión pone de relieve el notable progreso logrado en el establecimiento de los sistemas de garantía de la calidad y en la promoción de la cooperación. Aun siendo positivos, estos logros son insuficientes; serán necesarias medidas de mayor envergadura para conseguir que la enseñanza superior europea funcione mejor y adquiera una imagen más transparente y fiable entre nuestros propios ciudadanos y entre los estudiantes y académicos de otros continentes. Concluida la revisión de la aplicación de la Recomendación, se invita, por tanto, a la Comisión a adoptar no sólo el informe sino también una propuesta de una nueva Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo.

Por consiguiente, la Comisión propondrá al Consejo y al Parlamento Europeo que adopten una nueva Recomendación que se basará en la Recomendación de 1998 y contribuirá de forma concreta al objetivo del reconocimiento mutuo de los sistemas de garantía de la calidad y las evaluaciones de la calidad en toda Europa. La presente exposición de motivos proporciona una explicación de las cinco medidas esbozadas en la Recomendación propuesta, que se citan en cursiva.

2. CINCO MEDIDAS PARA LOGRAR EL RECONOCIMIENTO MUTUO

A. Mecanismos internos de garantía de la calidad

«que pidan a todas las instituciones de enseñanza superior activas en su territorio la introducción o el desarrollo de mecanismos internos rigurosos de garantía de la calidad.»

Las asociaciones y redes universitarias han adoptado, con el apoyo de la Comisión, varias iniciativas encaminadas a desarrollar la gestión interna de la calidad (o «cultura de la calidad») en las instituciones, tal como se describe en el punto 3.3 del presente informe. Con todo, la aplicación de la buena práctica de mantener y desarrollar activamente la gestión de la calidad sigue siendo escasa y desigual en Europa. Es preciso difundir esta práctica, que está relacionada con la dotación de personal y la gobernanza de las instituciones, en una mayor diversidad de instituciones europeas de enseñanza, como complemento y base sólida de la evaluación externa. La Comisión seguirá de cerca los progresos realizados en este ámbito y continuará prestando su apoyo a las iniciativas de gestión de la calidad.

B. Un conjunto de normas, procedimientos y directrices comunes

¹ Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior (98/561/CE); DO L 270 de 7.10.1998, p. 56.

«que exijan a todos los organismos de garantía de la calidad o acreditación activos en su territorio que sean independientes en sus evaluaciones, pongan en práctica las características de la garantía de la calidad establecidas en la Recomendación del Consejo de septiembre de 1998 y apliquen, a efectos de la evaluación, un conjunto de normas, procedimientos y directrices comunes.»

Los Ministros responsables de la enseñanza superior, reunidos en Berlín en septiembre de 2003, adoptaron un mandato para la ENQA, conforme al cual la instaban, a través de sus miembros y en cooperación con la EUA, EURASHE y ESIB, a desarrollar «un conjunto de normas, procedimientos y directrices concertados sobre la garantía de la calidad». La ENQA ha iniciado sus trabajos en el ámbito de este mandato e informará de ello, a través del grupo de seguimiento de Bolonia, en la próxima reunión ministerial que tendrá lugar en Bergen en mayo de 2005. La posición de la Comisión con respecto a esta parte del mandato es la siguiente:

Normas, criterios o puntos de referencia

En este contexto, las normas son los criterios o puntos de referencia utilizados por los organismos cuando evalúan o acreditan a instituciones o programas. No obstante, los conjuntos de normas concertados no deberían convertirse en un impedimento, sino que deben utilizarse como puntos de referencia que establecen una lengua común. Los organismos deberían determinar y publicar las normas que apliquen, y relacionarlas con los puntos de referencia comunes. De los puntos de referencia se espera que augmenten la transparencia y la comparabilidad en Europa. Deberían contribuir a poner de relieve las similitudes y las diferencias existentes entre los programas de estudios sin armonizarlos. Las universidades y otras instituciones de enseñanza superior deberían tener libertad para discrepar, innovar e ir más allá de lo convenido en el conjunto de normas concertado.

La existencia de mecanismos internos de garantía de la calidad y la utilización de los resultados y las competencias en el ámbito del aprendizaje son dos conjuntos de normas cuya importancia va en aumento. Para que puedan considerarse pertinentes, los puntos de referencia deben actualizarse regularmente, reflejar los nuevos conocimientos emergentes y responder a las necesidades cambiantes de la sociedad. Una de las formas de organizar el ejercicio de actualización podría ser crear paneles de partes interesadas en los que participen profesores universitarios, profesionales y estudiantes o alumnos destacados activos en este ámbito. La Comisión tomará la iniciativa de convocar a una primera serie de paneles de partes interesadas en el curso académico de 2004-2005.

Procedimientos

El estudio realizado por la ENQA² ha puesto de manifiesto que el procedimiento básico establecido en la Recomendación de 1998 ha demostrado su valía y se está aplicando en la mayoría de las evaluaciones. Este procedimiento, recomendado en el contexto de la UE, ha sido transferido al contexto más amplio de Bolonia por los Ministros reunidos en Berlín. Sería conveniente que, como resultado del ejercicio de esta parte del mandato, la ENQA publicase un manual de procedimientos de garantía de la calidad que incluyese una serie de modelos o protocolos comúnmente aceptados, basados en las buenas prácticas de los Estados miembros. En opinión de la Comisión, la publicación de un manual de este tipo sería aconsejable. En

² «Quality Procedures in European Higher Education» – An ENQA survey, ENQA Occasional Papers 5, abril de 2003. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>

consonancia con la Recomendación del Consejo de 1998 y el Comunicado de Berlín de 2003, la Comisión confía en la participación internacional sistemática en la gobernanza y las evaluaciones del organismo.

Directrices

Las directrices hacen referencia a los principios que deberían respetarse en la ejecución de las evaluaciones externas. En el marco del mandato de la ENQA se establecerá una serie de directrices o principios concertados, algunos de los cuales pueden determinarse ya, como es el caso de la autonomía de las universidades, la responsabilidad pública y la independencia de los organismos externos, la proporcionalidad y la equidad. Sería conveniente que, como resultado de esta parte del ejercicio, pudiese establecerse un código de principios para la garantía de la calidad europea al que pudieran adherirse todas las partes interesadas y que pudiese incluirse asimismo en el manual de la ENQA.

C. Un registro europeo de organismos de garantía de la calidad o acreditación

«que insten a los organismos de garantía de la calidad o acreditación, junto con entidades representativas de la enseñanza superior, al establecimiento de un “registro europeo de organismos de garantía de la calidad o acreditación”, conforme a lo descrito en el anexo, y definan los requisitos de registro.»

Las evaluaciones externas tienen un impacto mayor si el organismo encargado de ellas satisface los requisitos más estrictos de independencia y profesionalidad. Por este motivo, se propone que los organismos encargados de la garantía de la calidad que operan en Europa se sometan también a exámenes regulares. Los resultados de dichos exámenes deberían publicarse. Los Ministros reunidos en Berlín han instado a la ENQA y a sus socios «a estudiar maneras de velar por la oportuna revisión de los organismos de garantía de la calidad o acreditación por parte de instituciones homólogas». La revisión de los organismos debería conducir al establecimiento de un registro europeo («lista», «centro de intercambio de información») de los organismos de garantía de la calidad, cuyo ámbito de aplicación abarcara los organismos públicos, privados y profesionales que operan o están radicados en Europa, con carácter regional, nacional, europeo o internacional. La publicación del registro en internet contribuiría a la aceptación de los sistemas de evaluación y acreditación y de las evaluaciones, y facilitaría, indirectamente, el reconocimiento de las titulaciones tanto dentro como fuera de Europa.

Han de establecerse mandatos que definan las cualidades que debe tener un buen organismo, así como procedimientos y directrices para este tipo de revisión. Debería elaborarse un sistema de revisión con controles y contrapesos entre las distintas partes interesadas, a saber: las universidades, los estudiantes, los interlocutores sociales y las organizaciones profesionales, los gobiernos y los organismos.

La existencia del registro entrañaría que los propios miembros de la ENQA, tanto actuales como futuros, y otros organismos que operan en Europa estarían sujetos a la garantía y la evaluación de la calidad. La mayoría de los organismos no tendrían inconveniente en adherirse al mandato y con ello obtendrían un distintivo de calidad. A los candidatos a miembros se les animaría a aumentar su nivel de operaciones antes de convertirse en miembros de pleno derecho y recibirían una ayuda especial para asistirlos en el proceso de capacitación.

D. La autonomía de las universidades para elegir al organismo

«que permitan a las instituciones de enseñanza superior activas en su territorio elegir, entre los organismos de garantía de la calidad o acreditación del registro europeo, aquél que se ajuste mejor a sus necesidades y a su perfil.»

Es conveniente que las instituciones de enseñanza superior gocen de libertad para elegir al organismo que mejor se ajuste a sus necesidades, siempre que dicho organismo figure en el registro y su país lo haya reconocido como independiente y digno de confianza. Puede tratarse de un organismo que se encuentre en otro país europeo. Se debe animar a las universidades a desarrollar una estrategia de acreditación. Las universidades deberían gestionar su acreditación y sopesar qué tipo de acreditación se ajusta más a sus intereses particulares. Basándose en una estrategia de este tipo, podrían optar por una acreditación regional, nacional o internacional.

E. La competencia de los Estados miembros de aceptar las evaluaciones y extraer conclusiones

«que acepten las evaluaciones realizadas por los organismos de garantía de la calidad o acreditación recogidos en el registro europeo como base para decidir sobre la autorización o la subvención de instituciones de enseñanza superior, incluidas cuestiones tales como la concesión de becas y préstamos a estudiantes.»

Los Estados miembros son responsables de organizar sus propios sistemas de garantía de la calidad. Les corresponde a ellos establecer el marco nacional de titulaciones. Otorgan a las instituciones de enseñanza superior el derecho de conceder los títulos (autorización). Los Estados miembros financian la mayor parte de la enseñanza superior, así como la concesión de las becas y los préstamos a estudiantes. Los Estados miembros deciden, pues, acerca del tipo de garantía de la calidad o acreditación que precisan para poder adoptar decisiones positivas o negativas sobre la autorización y la financiación.

Para ejercer estas responsabilidades, los Estados miembros confían cada vez más en el dictamen de su organismo u organismos de garantía de la calidad. En algunos casos³, los Estados miembros han decidido aceptar la posibilidad de reconocer la decisión de un organismo de otro país europeo como equivalente a la de los organismos nacionales. De hecho, es discutible que sea realmente necesario que cada país establezca su propio sistema de garantía de la calidad. La cooperación podría introducir economías de escala y sinergias gracias al aprovechamiento común de los conocimientos especializados y una mayor objetividad y credibilidad. Bélgica (Flandes) y los Países Bajos han decidido, incluso, instaurar un sistema conjunto de acreditación. En estos casos, el dictamen de un organismo extranjero podría sustituir a la valoración de un organismo nacional y las consiguientes decisiones relativas a la autorización o la financiación se basarían en el primero.

La Comisión opina que el hecho de abrir las puertas a los organismos de otros países europeos es positivo. La competencia que ello crea podría animar a los organismos a superarse y mejorar los servicios que ofrecen e imprimir a sus servicios de evaluación y acreditación una dimensión europea e internacional. Esto, a su vez, contribuiría a aumentar la calidad de sus productos y también podría inducir a los organismos a especializarse. Algunos podrían optar

³ Dinamarca, Alemania y los Países Bajos.

por asumir un papel regional, nacional o europeo, mientras que otros podrían concentrarse en la evaluación de las instituciones o en determinadas disciplinas (por ejemplo, la ingeniería) o conjuntos de disciplinas (como las humanidades o las ciencias sociales). El hecho de potenciar así la garantía de la calidad transnacional podría constituir, asimismo, un apoyo eficaz para el reconocimiento mutuo de los sistemas de garantía de la calidad y de las evaluaciones de la acreditación y la garantía de la calidad, y, por tanto, para el reconocimiento de las titulaciones a escala europea y mundial, al tiempo que se permite mantener la iniciativa a las universidades y las autoridades nacionales.

Una alternativa podría ser que los Estados miembros mantuviesen sus competencias nacionales en cuanto a la evaluación y la acreditación de las instituciones y permitiesen a las universidades sumar a la acreditación nacional de la institución, la acreditación de los programas obtenida en el extranjero. Las universidades se decantarían por esta opción, no con el fin de acceder directamente a la financiación estatal, sino por razones de imagen, como ya está ocurriendo en los campos de la ingeniería y los estudios empresariales.

La mayor parte de la evaluación y la acreditación se lleva a cabo a escala nacional o regional. Se espera que estas acreditaciones locales sean cada vez más comparables y europeas gracias a la utilización de un «conjunto de normas, procedimientos y directrices concertados» y la participación de expertos extranjeros. En una serie reducida de casos, existen posibilidades para la evaluación y la acreditación transnacionales. En determinados ámbitos de estudio muy internacionalizados, como las ciencias empresariales, la medicina o la ingeniería, las universidades o sus patrocinadores (públicos o privados) podrían considerar útil la aparición de distintivos internacionales por razones de imagen o protección de los consumidores. Lógicamente, los programas de estudios integrados, como los masters conjuntos, exigen un esfuerzo de colaboración por parte de los respectivos organismos de garantía de la calidad.

La Comisión apoya la instauración y la fase de pruebas de la evaluación y la acreditación transnacionales de programas de estudios independientes y conjuntos, y está dispuesta a respaldar las propuestas de organizaciones profesionales de una materia específica encaminadas a establecer la acreditación europea en ámbitos como la medicina o la ingeniería. Como medida inicial, la Comisión apoyará la puesta en práctica de una serie reducida de iniciativas de acreditación a escala europea en 2004-2005. Sin la acreditación europea, las universidades, que perciben la necesidad de una acreditación que no se limite a los confines de sus propios países, pueden sentir la tentación de tratar de obtener los distintivos fuera de Europa y, en particular, de organismos estadounidenses.

3. CONCLUSIÓN

Estas cinco medidas requieren una acción decidida a escala de las instituciones de enseñanza, los organismos de acreditación, los países y la Unión Europea. Las instituciones deben establecer un sistema riguroso de gestión de la calidad interna y desarrollar una «estrategia de acreditación». Los organismos deberían aplicar plenamente la Recomendación de 1998 y prepararse para controles estrictos. Los Estados miembros deberían prestar apoyo a sus universidades y respetar su autonomía, incluida la elección del organismo, así como permitir a sus organismos operar con independencia y en el extranjero. Deberían mostrarse dispuestos a aceptar la evaluación de organismos dignos de confianza ubicados en otros países europeos o que operen a escala europea. La cooperación europea debería conducir al establecimiento de un «registro» europeo («lista», «centro de intercambio de información») de los organismos de acreditación y garantía de la calidad que fuesen merecedores de confianza. De este modo, el tan debatido «reconocimiento mutuo» podría convertirse en una realidad.

La nueva Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo supondrá un fuerte impulso para el establecimiento de un sistema europeo coherente de garantía de la calidad en la enseñanza superior, mejorará la calidad, facilitará el reconocimiento de las titulaciones y promoverá la movilidad.

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO Y DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior

EL CONSEJO Y EL PARLAMENTO EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, el apartado 4 de sus artículos 149 y 150,

Vista la propuesta de la Comisión Europea⁴,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁵,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁶,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado⁷,

Considerando lo siguiente:

- (1) Si bien la puesta en práctica de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior ha constituido un notable éxito, como pone de relieve el informe de la Comisión de 30 de septiembre de 2004, sigue siendo necesario mejorar la eficacia de la enseñanza superior europea a fin de que sea más transparente y merecedora de la confianza de los ciudadanos europeos, y de los estudiantes universitarios y académicos de otros continentes.
- (2) La Recomendación del Consejo instó al apoyo y, en su caso, a la creación de sistemas transparentes de evaluación de la calidad, y casi todos los Estados miembros han establecido sistemas nacionales de evaluación y han iniciado o autorizado la creación de uno o más organismos de garantía de la calidad o acreditación.
- (3) La Recomendación del Consejo exhortó a que los sistemas de garantía de la calidad se basaran en una serie de características esenciales, entre las que figuran la evaluación de los programas o instituciones mediante una evaluación interna y una revisión externa que cuenten con la participación de los estudiantes, la publicación de resultados y la participación internacional.

⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

⁶ DO C [...] de [...], p. [...].

⁷ DO C [...] de [...], p. [...].

- (4) Estas características se han aplicado, en general, en todos los sistemas de garantía de la calidad, y han contado con el respaldo de los Ministros de Educación europeos, que se reunieron en Berlín en septiembre de 2003, en el contexto del proceso de Bolonia, para impulsar la realización del espacio europeo de la enseñanza superior.
- (5) La red europea para el aseguramiento de la calidad en la enseñanza superior ENQA, que se estableció en 2000, cuenta entre sus miembros con un número creciente de organismos de garantía de la calidad o acreditación de todos los Estados miembros.
- (6) Los Ministros de Educación, en su reunión de Berlín de septiembre de 2003, «instaron a la ENQA, a través de sus miembros y en colaboración con la EUA, EURASHE y ESIB, a desarrollar un conjunto de normas, procedimientos y directrices concertados sobre la garantía de la calidad para estudiar maneras de velar por la oportuna revisión de los organismos de garantía de la calidad o acreditación por parte de instituciones homólogas, así como a informarles [a los Ministros] al respecto en 2005 por mediación del grupo de seguimiento».
- (7) Es conveniente elaborar una lista positiva o un registro de los organismos de garantía de la calidad independientes y fiables que operan en Europa, ya sean regionales o nacionales, de tipo general o especializado, públicos o privados, con o sin ánimo de lucro, para apoyar la transparencia en la enseñanza superior y contribuir al reconocimiento de cualificaciones y a periodos de estudio en otros países.
- (8) En el contexto de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo, reunido en Barcelona en marzo de 2002, concluyó que la educación europea y los sistemas de formación deberían convertirse en una «referencia de calidad mundial»⁸.

RECOMIENDA A LOS ESTADOS MIEMBROS:

- A. que pidan a todas las instituciones de enseñanza superior activas en su territorio la introducción o el desarrollo de mecanismos internos rigurosos de garantía de la calidad;
- B. que exijan a todos los organismos de garantía de la calidad o acreditación activos en su territorio que sean independientes en sus evaluaciones, pongan en práctica las características de la garantía de la calidad establecidas en la Recomendación del Consejo de septiembre de 1998 y apliquen, a efectos de la evaluación, un conjunto de normas, procedimientos y directrices comunes;
- C. que insten a los organismos de garantía de la calidad o acreditación, junto con entidades representativas de la enseñanza superior, al establecimiento de un «registro europeo de organismos de garantía de la calidad o acreditación», conforme a lo descrito en el anexo, y definan los requisitos de registro;
- D. que permitan a las instituciones de enseñanza superior activas en su territorio elegir, entre los organismos de garantía de la calidad o acreditación del registro europeo, aquél que se ajuste mejor a sus necesidades y a su perfil;

⁸ Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia:
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

E. que acepten las evaluaciones realizadas por los organismos de garantía de la calidad o acreditación recogidos en el registro europeo como base para decidir sobre la autorización o la subvención de instituciones de enseñanza superior, incluidas cuestiones tales como la concesión de becas y préstamos a estudiantes;

II. PIDE A LA COMISIÓN:

A. que continúe, en estrecha colaboración con los Estados miembros, apoyando la cooperación entre las instituciones de enseñanza superior, los organismos de garantía de la calidad o acreditación, las autoridades competentes y otras entidades activas en este ámbito;

B. que presente informes trienales al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones sobre los progresos en el desarrollo de sistemas de garantía de la calidad en los Estados miembros, así como acerca de las actividades de cooperación a escala europea, incluidos los avances logrados con relación a los objetivos a que se hizo referencia anteriormente.

Hecho en Bruselas, el [...]

Por el Consejo

Por el Parlamento

El Presidente

El Presidente

ANEXO

«Registro europeo de organismos de garantía de la calidad o acreditación»

El registro debe recoger una lista de organismos fiables cuyas evaluaciones sean merecedoras de la confianza de los Estados miembros (y las autoridades públicas de los mismos) y basarse en los siguientes principios esenciales:

1. La elaboración de la lista deberá estar a cargo de representantes de los organismos de garantía de la calidad o acreditación activos en los Estados miembros, junto con representantes del sector de la enseñanza superior (universidades e instituciones no universitarias de enseñanza superior, estudiantes, profesores universitarios e investigadores) y los interlocutores sociales.
2. Entre los requisitos de registro de los organismos, deberán figurar los siguientes:
 - el compromiso de independencia absoluta en sus valoraciones;
 - el reconocimiento por parte de uno o más Estados miembros (o de autoridades públicas de un Estado miembro);
 - un funcionamiento basado en el conjunto de normas, procedimientos y directrices comunes a que se hace referencia en el apartado 6 de la presente Recomendación;
 - revisiones externas periódicas a cargo de entidades homólogas u otros expertos que incluyan la publicación de los criterios y las metodologías aplicados, así como los resultados de dichas revisiones.